

# ФИСКАЛНАТА ПОЛИТИКА ВО ФУНКЦИЈА НА ЗАШТИТА НА ЖИВОТНАТА СРЕДИНА

Маргарита Матлиевска<sup>1</sup>

## 1. ВОВЕД

Националните ресурси се основата за развој на секоја економија. Но, нивното се' поголемо исцрпување и деградацијата на животната средина доведе до енормно зголемување на општествените трошоци. Од економската наука, како и од науката воопшто, се очекува да предложи соодветни решенија и да се прекине поврзаноста помеѓу економскиот растеж и зголемениот притисок врз животната средина. Тоа значи дека заштитата на животната средина своја рефлексивна треба да има и во се' она што значи креирање политики и спроведување на закони во кои ќе биде регулирана заштитата на животната средина и природните богатства, вклучително и преку изнаоѓање на финансиски средства (даноци, царини, акцизи, надоместоци).

Имено, извршувањето на различните функции, државата мора да го финансира. Еден од начините за прибирање на финансиски средства со кои државата би ги финансирала многубројните функции за кои е одговорна, е и прибирањето на јавни давачки, односно даноци (како најзначаен вид фискални приходи). Логично би било, државата да наметнува што повеќе и што "поквалитетни" даноци, со единствена цел: полнење на буџетот, прибирање и располагање со обемни финансиски средства како би можела најквалитетно да ги финансира јавните потреби. Тоа се примарни и таканаречените фискални цели на даноците.

Но, развојот на научната мисла довел до сознанија дека даноците не се, и не смеат да бидат инструмент кој ќе се користи единствено за фискални цели; даноците мора да служат за остварување и на други, нефискални цели. Тие треба да се во функција на севкупниот развој на една држава (социјален, политички, културен, демографски и др.). Имено, во Декларацијата за правото на развој на ООН<sup>2</sup> е дефиниран поимот развој како "сеопфатен економски, социјален, културен и политички процес чија цел е постојано подобрување на добросостојбата на сите, врз основа на нивно активно, слободно и значајно учество во развојот и праведната распределба на бенефитите кои произлегуваат од тоа" Значи, даночната политика на една современа држава треба да придонесува и кон остварување на правото на развој: "Правото на развој е неотуѓиво човеково право кое секој поединец и сите заедно доблесно ќе го уживаат, ќе придонесуваат и ќе уживаат економски, социјален, културен и политички развој, во кој сите човекови права и основни слободи ќе бидат остварени".<sup>3</sup> А Во Уставот на Република Македонија се наведува дека темелна вредност на уставниот поредок на Република Македонија, меѓу другите, е и заштита и унапредување на животната средина и природата (член 8), а во членот 43 - правото на секој човек на здрава животна средина е наведено како основно право.

Заклучокот се наметнува сам по себе: правото на здрава животна средина е дел од правото на развој.

<sup>1</sup>Доц. д-р, Економски Факултет, Универзитет Гоце Делчев – Штип, Република Македонија, margarita.matlievska@ugd.edu.mk

<sup>2</sup>Declaration on the Right to Development, усвоена на 4 декември 1986 од страна на Генералното собрание на ООН, со резолуцијата 41/128.

<sup>3</sup> Ibid 2, член 1.

## 2. АНАЛИЗА НА ФИНАНСИСКИТЕ ИНСТРУМЕНТИ ЗА ЗАШТИТА НА ЖИВОТНАТА СРЕДИНА

Тргувајќи од фактот дека новите трендови во определена област секогаш ги менуваат состојбите на националниот развоен процес, неопходно е да се согледа во која мера финансиските инструменти регулирани со националното законодавство даваат основа за заштита на животната средина.

Во Република Македонија бројни закони ја регулираат можноста за финансирање на заштитата на животната средина. Економските инструменти за политиката за заштита на животна средина интегрално се уредени со законодавството од сферата на заштита на животната средина, односно со Законот за животна средина<sup>4</sup> (во кој се дефинирани надоместоци), Законот за заштита на природата<sup>5</sup>, Законот за енергетика<sup>6</sup> и други.

Така на пример, во Законот за животна средина, главата 18 во целост е посветена на финансирањето на активностите за поттикнување, зачувување, одржливо користење, заштита и унапредување на животната средина. Овие активности се финансираат од надоместокот кој го плаќаат правните и физички лица кои<sup>7</sup>:

- имаат извори што вршат загадување на животната средина
- ја загадуваат животната средина со користење на производи и супстанции
- се корисници на природните богатства
- ја оптеретуваат животната средина со отпадоци
- увезуваат одредени употребувани производи
- произведуваат или увезуваат производи и стоки кои се штетни или кои содржат штетни материји за животната средина и природата.

Во Законот (во членот 163) се дефинирани и обврзниците за плаќање на надоместокот, односно правните и физички лица кои

- имаат извори што вршат загадување и кои со своето дејствување предизвикуваат загадување на животната средина или се одговорни за емисија во животната средина
- ја загадуваат животната средина со користење на моторни возила и пловни објекти, со производство на нафта и нафтени деривати, со увоз на супстанции што ја осиромашуваат озонската обвивка
- се корисници на природни богатства со искористување на шумите со сеча на дрвото, собирање и извезување на растенија и делови од растенија, и собирање и извезување мекотелци
- ја оптеретуваат животната средина со отпадоци преку создавање опасен или неопасен отпад, пластични производи и пластична амбалажа, увоз на отпадоци и остатоци од олово, нафта, масла
- увезуваат употребувани производи (патнички автомобили и други моторни возила, моторни возила за превоз на стоки, техничка стока, уреди за ладење, гуми, и др

<sup>4</sup> "Службен весник на Република Македонија" број 53/05, 81/05; 24/07.

<sup>5</sup> "Службен весник на Република Македонија " број 67/04; 14/06; 84/07.

<sup>6</sup> "Службен весник на Република Македонија ", број 47/97; 40/99; 98/00; 94/02; 38/03.

<sup>7</sup> Член 162, став 2.

- произведуваат или увезуваат производи и стоки кои се штетни или содржат штетни материи за животната средина и природата.

Во Законот се дефинирани и критериумите врз чија основа се определува основицата на износот на надоместокот (член 164), а со член 165 се регулира ослободувањето од плаќање на надоместок и враќање на надоместокот.

Освен ова, претходно наведените активности се финансираат и од Буџетот на РМ, од средства остварени врз основа на меѓународна соработка на програми и проекти, од донации од домашни и странски физички лица, од фондации, подароци и др.

И царините се во функција на заштита на животната средина. Така на пример, од плаќање царина се ослободуваат предмети што непосредно се наменети за директна заштита на животната средина и природата, доколку не се произведуваат во Република Македонија (согласно член 183, алинеа 7 од Царинскиот закон<sup>8</sup>). Исто така, во Законот за царинската тарифа<sup>9</sup> определени се повисоки царински стапки за стоки кои при нивната употреба ја оптеретуваат животната средина: употребувани гуми, употребувани патнички автомобили, друмски влекачи, автобуси и камиони.

Во врска со акцизите, пропишана е повисока акциза за бензините со содржина на олово над 0,013 г/л (24,396 денари/литар), во споредба со пропишаната акциза за безоловниот бензин - со содржина на олово под 0,013 г/л (21,692 денари/литар) и за дизел горивото (12,121 денари/литар).

Пред да се започне со анализа на даноците, можеби најдобро би било да се потсетиме дека “Даноците се она што го плаќаме за да имаме цивилизирано општество”.<sup>10</sup> И дека “Ниедна власт не може да опстои без оданочување. Тоа мора да им се наметне на луѓето. Уметноста се состои во наметнување кое нема да тиранизира”<sup>11</sup>.

Според член 6, став 6, точка 21 од Законот за персоналниот данок на доход<sup>12</sup>, приходите од продажба на корисен цврст отпад остварени од физичко лице не подлежат на оданочување.

Каков е случајот со данокот на добивка, како еден од даноците со кои државата генерира фискални приходи? Дали и тој, како и персоналниот данок на доход, освен својата традиционална, фискална цел, има и нефискална - за заштита на животната средина?

Најпросто речено, добивка е поим кој ја означува разликата помеѓу приходите и расходите; таа е показател на успешноста и ефикасноста на работењето. Со данокот на добивка се оданочува конечниот финансиски резултат односно добивката која ја остварува даночниот обврзник.

Низ својата “еволуција”, Законот за данок на добивка на Република Македонија, претрпел бројни дополнувања. Така, тој е објавуван во следниве броеви на “Службен весник на Република Македонија”: 5/93; 80/93; 33/95, 43/95; 71/96; 28/98, 11/01; 2/02; 44/02, 51/03. Веројатно ги претрпел овие измени зашто не е едноставно да се креира закон за данок на добивка. Па и Ајнштајн рекол: “Најтешка работа на светот е да го разбереш данокот на добивка. Тоа е претешко за математичар... Потребен е филозоф.”<sup>13</sup>

<sup>8</sup> “Службен весник на Република Македонија” број 21/98; 26/98; 63/98; 86/99; 25/00; 109/00; 31/01; 4/02; 55/02; 42/03.

<sup>9</sup> “Службен весник на Република Македонија” број 23/03, 69/04.

<sup>10</sup> Oliver Wendell Holmes Jr, Врховен суд на САД.

<sup>11</sup> Фредерик Велики, Крал на Прусија од 18-ти век.

<sup>12</sup> “Службен весник на Република Македонија” број 80/93; 3/94; 70/94; 71/96; 28/97; 8/01; 50/01; 52/01; 2/02; 44/02; 96/04.

<sup>13</sup> Albert Einstein.

Во “првиот”, основен закон (5/93), во 3-тата глава (Основица на данокот од добивка) во членот 8, став 3, се вели дека основица на данокот од добивка е добивката која претставува разлика меѓу вкупните приходи и вкупните расходи на даночниот обврзник (во став 4 се дефинирани вкупните расходи). Но, во една од неговите алинеи се вели дека вкупни расходи се трошоците на амортизацијата до износот утврден според пропишаните стапки, со исклучок на трошоците на амортизацијата за средствата што служат за заштита на животната средина и природата. Со други зборови, амортизацијата на средства за заштита на животната средина не претставува трошок, односно не влегува во категоријата расходи.

Во истиот закон, во членот 9, став 1 е пропишано за кој дел од добивката не се плаќа данок. Имено, данок од добивка не се плаќа на делот од добивката во висина на вложените средства во заштита на животната средина и природата (алинеа 3).

Измените и дополнувањата на овој закон, меѓу другото, се однесуваат и на одредбите кои ја тангираат заштитата на животната средина. Имено, во бројот 80/93 на Законот, во главата 6 која ги определува даночните олеснувања и ослободувања, во член 30 став 1, се определува дека “обврзникот има право на забрзана амортизација на средствата кои служат за заштита на животната средина и на природата”. Со членот 35 пак, “на обврзникот му се намалува обврската за плаќање данок во висина на средствата од добивката вложени за заштита на животната средина и на природата ...”.

Две години после основниот закон, со Законот за изменување на Законот за данок од добивка (објавен во “Службен весник на Република Македонија” број 43/95 од 14 септември 1995 год), во членот 1 се пропишува дека членот 35 се менува и дека согласно истиот на обврзникот му се намалува обврската за плаќање данок во висина на средствата од добивката вложени, меѓу другото, и за заштита на животната средина и на природата.

Очигледно е дека по однос на намалувањето на обврската за плаќање данок на средствата од добивката вложени во заштита на животната средина и природата, законите 80/93 и 43/95 во главно не се разликуваат. Бројот 43/95 само дополнува и други дејности во кои може да се вложува добивката, и наведува за која дејност нема да се плати данок на добивка.

Со Законот за изменување и дополнување на Законот за данокот од добивка (71/96 од 30 декември 1996 год.), членот 35 се менува и гласи: “На обврзникот му се намалува даночната основа во висина на средствата од добивката вложени за заштита на животната средина и на природата”.

Законот објавен под број 11/01<sup>14</sup> во својот 26-ти член, прецизира дека “Во членот 30 став 1 по зборот “модернизација” зборовите: “и структурно приспособување” се заменуваат со зборовите: “или набавува средства за заштита на животната средина и природата” и дека “Ставот 2 се брише”. Бидејќи нема пречистен текст на овој закон, најверојатно, членот 30 би гласел: “Обврзникот има право на забрзана амортизација на основните средства во случаите кога остварува технолошка модернизација или набавува средства за заштита на животната средина и природата, но најмногу до висина која за 25 % ја надминува амортизацијата пресметана на начин што е утврден во член 15 од овој закон”. Под средства кои служат за заштита на животната средина и на природата, се сметаат средствата наменети за опрема, уреди и инструменти што служат за намалување на загадувањето и мерење на состојбите на загаденоста на воздухот, водата и земјиштето, воведување на чисти технологии како и изградба на станици за пречистување на комунални и индустриски води, монтирање на филтри за заштита

<sup>14</sup> “Службен весник на Република Македонија” број 11 од 13 февруари 2001.

на воздухот од загадување, производство на производи од отпадни материји, собирање и депонирање на комунални и опасни материји и др (согласно член 4, став 1 точка 18 од Правилникот за начинот на пресметување и уплатување на данокот на добивка и спречување на двојното ослободување или двојното оданочување).

Воедно, ставот “По исклучок од став 1 на овој член, обврзникот има право на забрзана амортизација на средствата кои служат за заштита на животната средина и на природата” не постои веќе во Законот за данокот на добивка.

Во следните измени и дополнувања (2/02, 44/02, 51/03) нема промена на членовите кои се однесуваат на заштитата на животната средина и природата.

## ЗАКЛУЧОЦИ

Вербата на човекот во траен напредок е клучна карактеристика на развојот на цивилизацијата како развој на сите човекови материјални и духовни вредности. Тоа наметнува симбиоза на економските, социјалните и целите за заштита на животната средина.

Еден од основните предуслови за се’опфатен развој е постоење на законодавство согласно кое финансиските средства се во функција на развојот, од една страна, а од друга страна, постоење на економски инструменти како поддршка на политиката за заштита на животната средина. Со други зборови, тоа значи ширење на палетата цели кои треба да се постигнат со даночната политика

Во Уставот се утврдени основните права на човекот и граѓанинот на Република Македонија, меѓу кое е и правото на “здрава животна средина”. Во Уставот се утврдени и темелните вредности на уставниот поредок и имаат, меѓу другото, и “еколошка” димензија.

Националното законодавство на Република Македонија од различни области ја третира проблематиката на финансирање на заштитата на животната средина, преку законите кои содржат членови за царини, акцизи, даноци, надоместоци и др. Така, во Законот за животна средина се дефинирани надоместоците а во законите од царинската сфера се регулирани царините; и едните и другите се во функција на заштита на животната средина.

Од даночната сфера, еден од законите кој заслужува внимание е Законот за данок на добивка; во него законодавецот утврдил механизми за намалување на даночната основа во висина на средствата вложени за заштита на животната средина и на природата (100% се признава износот вложен за оваа намена). Наедно, согласно истиот, обврзникот има право на забрзана амортизација на основните средства во случаите кога остварува технолошка модернизација или набавува средства за заштита на животната средина и природата, но најмногу до висина која за 25% ја надминува амортизацијата пресметана по една од методите за пресметка на амортизацијата. Ова упатува на констатцијата дека Законот за данок на добивка освен фискални, имплицира и исполнување на нефискална цел определена како заштита на животната средина. Со тоа, ова е еден од законите кој ги заслужува епитетите современ и прогресивен

Врз основа на добиените резултати од истражувањето, се наметнува заклучокот дека во законодавството на Република Македонија се предвидени низа економски инструменти како поддршка на политиката за заштита на животната средина. Особено е значајно што фискалните инструменти се разработени и во законите од сферата на фискалната политика, како и во законите од областа на заштита на животната средина, особено во Законот за животна средина.

## КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

- Матлиевска М, 2006: "Управување со процес на изработка на Национална стратегија за одржлив развој на Република Македонија", докторска дисертација, Скопје.
- "Службен весник на Република Македонија" бр. 53/05, 81/05; 24/07.
- "Службен весник на Република Македонија" бр. 67/04; 14/06; 84/07.
- "Службен весник на Република Македонија" бр. 47/97; 40/99; 98/00; 94/02; 38/03.
- "Службен весник на Република Македонија" бр.5/93; 80/93; 33/95, 43/95; 71/96; 28/98, 11/01; 2/02; 44/02, 51/03.
- "Службен весник на Република Македонија" бр. 21/98; 26/98; 63/98; 86/99; 25/00; 109/00; 31/01; 4/02; 55/02; 42/03.
- "Службен весник на Република Македонија" бр. 23/03, 69/04.
- "Службен весник на Република Македонија" бр. 80/93; 3/94; 70/94; 71/96; 28/97; 8/01; 50/01; 52/01; 2/02; 44/02; 96/04.
- [www.mlrc.org.mk](http://www.mlrc.org.mk)
- [www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.htm](http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.htm)

